

Consejo de Seguridad

Distr. general
17 de septiembre de 2021
Español
Original: inglés

Carta de fecha 17 de septiembre de 2021 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Secretario General

El Consejo de Seguridad, en su resolución 2575 (2021), solicitó que yo realizara y le proporcionara, a más tardar el 30 de septiembre de 2021, un examen estratégico de la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA) en el que se evaluaran los acontecimientos políticos que se hayan producido recientemente en el Sudán y en Sudán del Sur y en sus relaciones, y que se formularan recomendaciones detalladas para seguir reconfigurando la misión y definir una estrategia de salida viable, que debería dar prioridad a la seguridad de los civiles que viven en Abyei, tener en cuenta la estabilidad de la región, e incluir una opción de estrategia de salida para la UNISFA que no se vea limitada por los acuerdos de 2011.

En respuesta a esa solicitud, el examen estratégico fue realizado por un equipo integrado del Departamento de Operaciones de Paz, el Departamento de Apoyo Operacional, el Departamento de Seguridad, el Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, y la Oficina del Enviado Especial para el Cuerno de África. También se consultó a representantes de los equipos de las Naciones Unidas en el Sudán y en Sudán del Sur. El equipo viajó al Sudán, a Sudán del Sur y a Etiopía del 18 al 30 de junio. Sus miembros se reunieron con funcionarios gubernamentales de alto nivel en Jartum, Juba y Addis Abeba, incluidos representantes de la Unión Africana, y mantuvieron un diálogo con las comunidades ngok dinka y misseriya de la zona de Abyei.

El examen estratégico se llevó a cabo en una coyuntura crítica para el Sudán y Sudán del Sur, ya que ambos países han experimentado una transición política. Tuvo lugar tras las consultas regionales celebradas por mi Enviado Especial para el Cuerno de África en febrero y marzo de 2021 sobre la estrategia de reducción y salida de la UNISFA, en cumplimiento del mandato que le encomendó el Consejo de Seguridad en su resolución 2550 (2020). El entorno en el que se realizó el examen estratégico se vio influenciado por tres circunstancias principales. En primer lugar, la notable mejora de las relaciones entre el Sudán y Sudán del Sur a partir de 2019, sobre todo teniendo en cuenta el papel central que han venido desempeñando en los procesos de paz del otro. Ello ha creado un entorno propicio para abordar las cuestiones pendientes, incluido el estatuto definitivo de Abyei. La segunda circunstancia es la falta de avances tangibles en la aplicación del Acuerdo entre el Gobierno de la República del Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán sobre las Disposiciones Transitorias para la Administración y la Seguridad de la Zona de Abyei, así como en la aplicación de las resoluciones en las que el Consejo de Seguridad ha venido pidiendo que se avance en el proceso político y se establezcan instituciones propias del estado de derecho. En consecuencia, durante la última década, la UNISFA

ha tenido que ocuparse de una serie de asuntos pendientes, como cuestiones humanitarias, de orden público, de seguridad y administrativas. Por último, la dinámica actual de las relaciones entre Etiopía y el Sudán repercute directamente en la UNISFA y en su percepción por las partes. Como indiqué en mi carta al Consejo el 1 de abril de 2021 (S/2021/322), las consultas regionales realizadas por mi Enviado Especial en febrero y marzo de 2021 no arrojaron resultados concluyentes.

En anteriores exámenes estratégicos se habían propuesto cambios en el mandato del Consejo de Seguridad y reconfiguraciones de la misión, con escaso éxito. En particular, en agosto de 2018 recomendé dejar de lado la índole estrictamente militar de la misión para adoptar un enfoque civil, señalando que la amenaza dentro de Abyei era principalmente de carácter delictivo (véase S/2018/778). A este respecto, la propuesta consistió en transferir efectivos de la zona de Abyei para que el Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras fuera plenamente operativo, y en desplegar más personal policial en la zona de Abyei para hacer frente a las cuestiones de orden público. En la propuesta también señalé la necesidad de apoyar a la Unión Africana, en particular al Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana encargado de la Aplicación, en la implementación cotidiana de los acuerdos mediante un componente civil reforzado que incluyera un jefe de misión civil adjunto. El 14 de mayo de 2019, en su resolución 2469 (2019), el Consejo renovó el mandato de la UNISFA con algunas modificaciones en los niveles de efectivos, incluyendo una reducción de la dotación máxima autorizada a 3.550 y una nueva reducción de 585 efectivos, a menos que decidiera prorrogar el mandato del Mecanismo (resolución 2465 (2019)). La misión consistía en aumentar el despliegue policial a 640, incluidos 148 agentes de policía no perteneciente a una unidad constituida y 3 unidades de policía constituidas. Además, el Consejo pidió el nombramiento de un jefe de misión adjunto civil para facilitar aún más el enlace entre las partes y la interacción con ellas. El despliegue de las unidades de policía constituidas, el aumento de 50 a 148 en el número de agentes de policía no pertenecientes a una unidad constituida y la designación del jefe de misión adjunto civil no se han aplicado hasta la fecha debido a las objeciones de las autoridades sudanesas por considerar que las modificaciones no se ajustaban a los acuerdos de 2011.

Definición de los temas

En el examen se sigue la orientación estratégica del Consejo de Seguridad, así como en algunas de las conclusiones y recomendaciones de exámenes anteriores.

Teniendo eso en cuenta, el equipo encargado del examen estratégico formuló las siguientes preguntas a fin de definir los temas:

a) ¿Cuáles son las alternativas al actual enfoque de mantenimiento de la paz en Abyei?

b) A falta de una solución política, ¿existen soluciones prácticas por parte del Sudán y de Sudán del Sur para las cuestiones pendientes de administración y estado de derecho de la zona de Abyei?

c) ¿Qué pueden hacer el Sudán y Sudán del Sur para asumir el papel actual del Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras?

d) ¿Cómo puede reconfigurarse la UNISFA para ajustarse a las actuales circunstancias políticas en la región y a las amenazas a la seguridad relacionadas con la delincuencia, teniendo en cuenta la estabilidad de la región y la seguridad de los civiles que viven en Abyei, incluidas las medidas de protección contra la violencia de género?

e) ¿Cuál es el apoyo operacional necesario para la reconfiguración propuesta? Las opciones deben incluir la consideración de los plazos conexos y las consecuencias financieras necesarias para apoyar logísticamente los cambios significativos en la postura, el tamaño y la composición de la Fuerza, así como las circunstancias operacionales particulares;

f) ¿Qué medidas pueden tomar las partes para hacer avanzar el proceso político?

g) ¿Qué implicaría una salida de la UNISFA en términos de medidas prácticas y en términos de plazos?

Mejora de las relaciones: comunidades muy apartadas entre sí

Las autoridades nacionales del Sudán y de Sudán del Sur expresaron su firme compromiso de aprovechar la mejora de sus relaciones para resolver las cuestiones políticas pendientes, incluidos los asuntos residuales del Acuerdo General de Paz entre el Gobierno de la República del Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán/Ejército de Liberación del Pueblo del Sudán. Ambos países están atravesando transiciones políticas y los respectivos gobiernos son conscientes de los retos que plantean los procesos de transición a la hora de abordar cuestiones de interés nacional. Recientemente se ha avanzado en el establecimiento de un marco de compromiso para alcanzar una solución sobre el estatuto de Abyei. El 25 de mayo de 2021, el presidente de Sudán del Sur, Salva Kiir, creó un comité de alto nivel compuesto por 10 miembros y presidido por el asesor presidencial de seguridad nacional, Tut Gatluak. En Jartum se creó un comité similar, compuesto por 19 miembros y presidido por el Vicepresidente del Consejo Soberano del Sudán, el general Mohamed Hamdan Dagalo. Ambos gobiernos también han expresado su interés en estudiar la posibilidad de crear una fuerza de seguridad conjunta entre el Sudán y Sudán del Sur para la zona, con diferencias en cuanto al momento de su despliegue.

En Jartum y Juba, todas las partes han reconocido la necesidad de preservar la UNISFA hasta que se encuentre una solución política, y el Sudán solicita el establecimiento de una fuerza multinacional de las Naciones Unidas.

El Sudán apoya el establecimiento de las instituciones conjuntas previstas en el Acuerdo de 20 de junio de 2011 y considera que las fuerzas de seguridad conjuntas propuestas con Sudán del Sur constituyen una solución para la provisión de servicios de seguridad en Abyei a medio y largo plazo. Sudán del Sur, aunque aprecia el papel de la UNISFA y está satisfecho con el país que actualmente aporta contingentes, considera que se necesita mayor claridad en el marco político más amplio antes de crear una fuerza de seguridad conjunta. Ambos países apoyan un mayor papel de las Naciones Unidas en la consolidación de la paz, en particular mediante el aumento de las actividades humanitarias, de las actividades de consolidación de la paz y de la asistencia para el desarrollo a nivel comunitario.

Dentro de Abyei, se está reduciendo el espacio para el diálogo entre las comunidades ngok dinka y misseriya. El mercado común de Amiet y la temporada de trashumancia constituyen dos lugares de interacción duradera en un espacio de otra forma dividido. Sin embargo, la conferencia sobre rutas migratorias se celebró fuera de la zona de Abyei, en Aweil (Sudán del Sur), del 22 al 25 de febrero de 2021.

Las opiniones de las comunidades sobre la situación actual y sus expectativas respecto a la UNISFA y al equipo de las Naciones Unidas en el país son bastante divergentes. Los interlocutores de la comunidad ngok dinka, incluidas representantes femeninas, dijeron al equipo encargado del examen estratégico que la resolución del

estatuto definitivo de la zona de Abyei, tal y como se acordó en el Acuerdo General de Paz, revestía fundamental importancia. Elogiaron a la UNISFA por mantener la seguridad, consideraron que los misseriya no pertenecían a la zona y se opusieron al programa del equipo de las Naciones Unidas en el país en apoyo de los misseriya, percibiendo a esto como un apoyo a los esfuerzos de los misseriya por reasentarlos en una zona que pertenece a los ngok dinka. Los representantes misseriya expresaron su frustración por la falta de servicios en los sectores de la salud y la educación y el acceso en la zona, y cuestionaron la imparcialidad de la UNISFA, ya que creían que la misión se había puesto del lado de los ngok dinka. Los grupos de jóvenes de ambas comunidades tendían a expresar sus opiniones de forma más directa. Las posturas de las comunidades también se vieron reflejadas en la ausencia de estructuras de gobernanza conjunta en la zona, ya que ambas partes han designado por separado a los administradores principales sin ninguna coordinación evidente.

Cambio de contexto

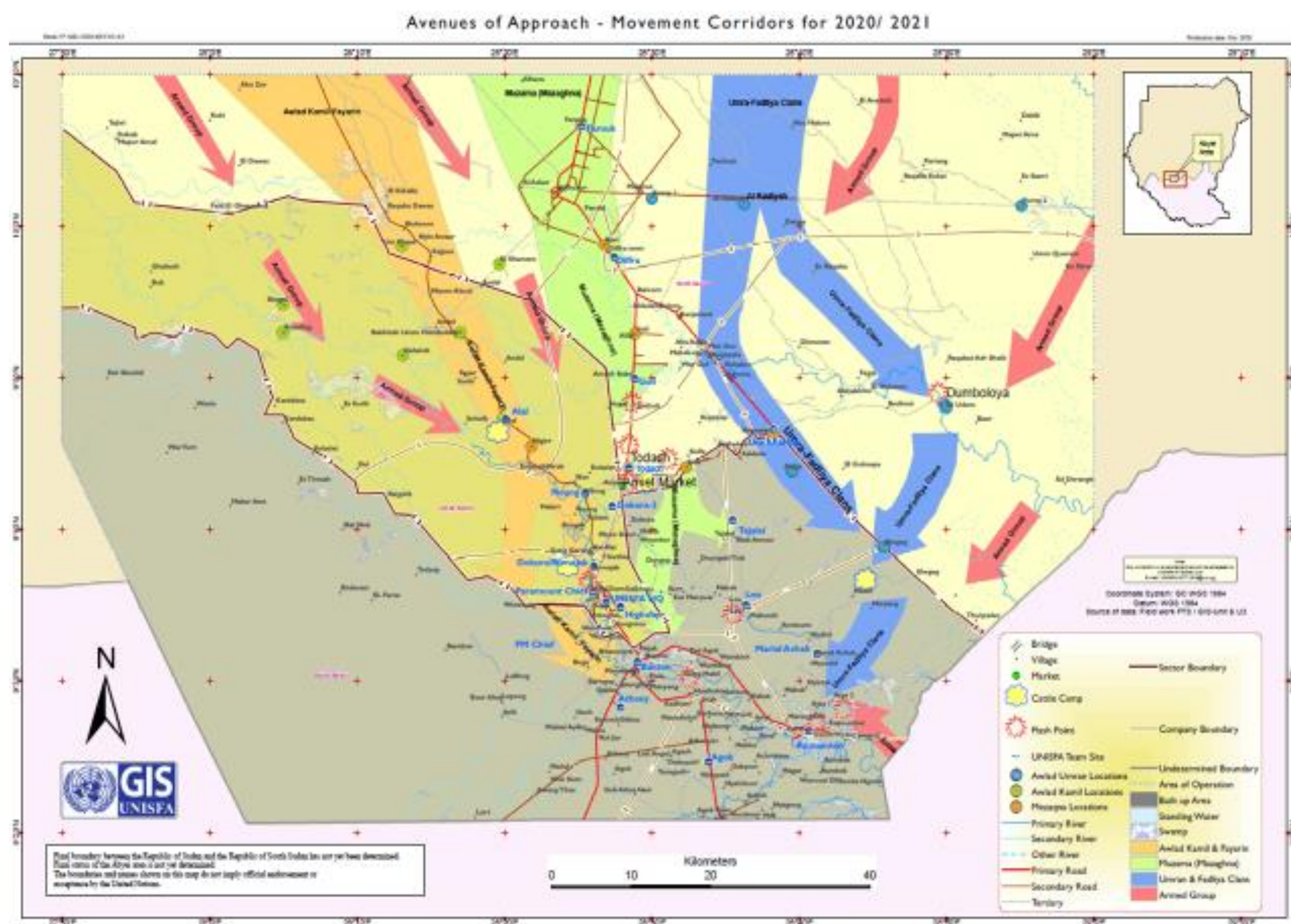
El contexto político y de seguridad ha mejorado y evolucionado considerablemente desde el despliegue inicial de la fuerza interina en la zona hace una década. Las tendencias señaladas desde el examen independiente de la UNISFA en 2018 siguen prevaleciendo, dentro de un entorno político alentador a nivel nacional. Las transiciones políticas en el Sudán y Sudán del Sur han mejorado la dinámica política entre ambos países y han generado las condiciones para que contribuyan a los procesos de paz del otro. Las partes son unánimes en reconocer el papel estabilizador de la UNISFA en Abyei y a lo largo de la frontera entre el Sudán y Sudán del Sur. En el entorno actual, pese a la falta de un acuerdo político, es muy poco probable que los Gobiernos del Sudán y de Sudán del Sur traten de resolver sus diferencias mediante un enfrentamiento militar en Abyei.

Los incidentes recurrentes en la zona siguieron siendo de carácter delictivo. En algunos casos se trató de enfrentamientos intercomunales por el pastoreo, los puntos de agua y el abigeato, mientras que otros estaban relacionados con la presencia de elementos armados. Por ejemplo, en el período comprendido entre enero y junio de 2020, los casos de agresión y robo constituyeron 751 de un total de 810 incidentes, y en el período entre enero y mayo de 2021, las mismas categorías constituyeron 946 casos de un total de 989 incidentes. Entre mayo de 2020 y junio de 2021 se registraron 27 casos de presencia de elementos armados sospechosos de haber participado en el abigeato y en el robo a mano armada. La mayoría de los incidentes han tendido a ser estacionales, ya que se han producido entre enero y mayo o junio, coincidiendo con la estación seca y el movimiento de trashumancia.

Los casos de asesinato han venido aumentando desde mayo de 2019, intensificados en particular por los enfrentamientos intercomunales en Kolom el 22 de enero de 2020, el ataque en Mabuk el 13 de abril de 2020, y el incidente en Dungop el 16 de mayo de 2021. Los casos de abigeato tienden a aumentar durante la migración en sentido inverso al comienzo de la temporada de lluvias, de conformidad con las tendencias existentes, y la mayoría de los casos se dan a lo largo de los corredores de migración, especialmente en el centro y el sur de la zona. En cuanto a los casos de violencia sexual, sobre la base de las estadísticas proporcionadas por los comités de protección de la comunidad, así como los informados directamente a la UNISFA, los incidentes de violación y/o tentativa de violación han aumentado de 3 a 7, y los de la violencia doméstica se han incrementado de 72 a 102 en el período comprendido entre enero y junio de 2021, en comparación con el mismo período en 2020. En mis informes periódicos al Consejo de Seguridad sobre la situación en Abyei, he proporcionado detalles sobre estos y otros incidentes.

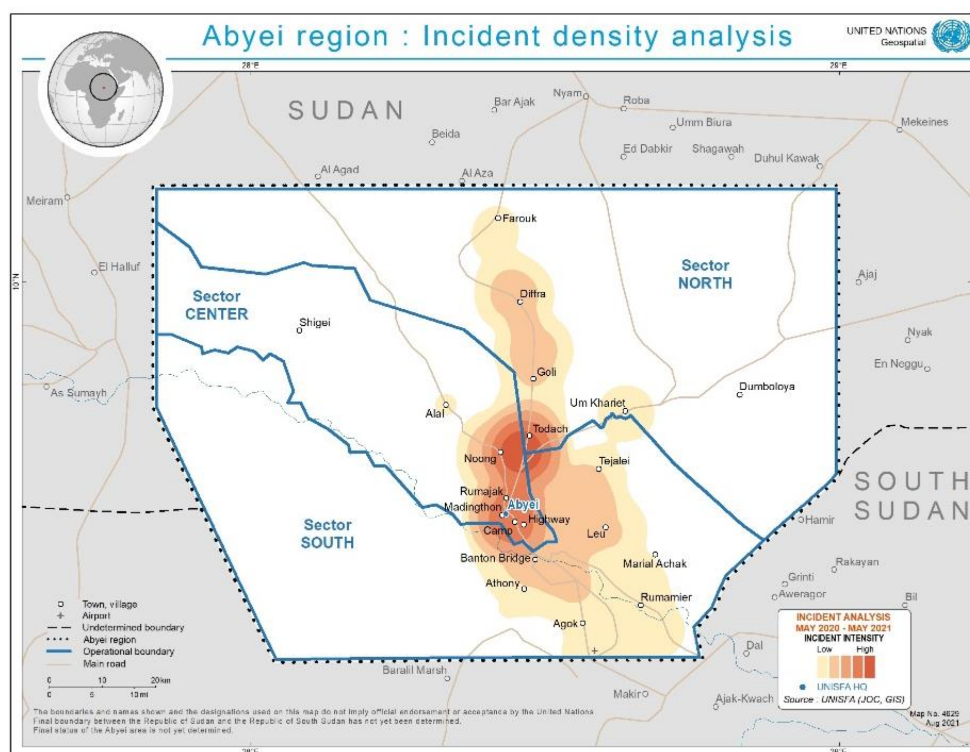
Figura I

Mapa de los corredores migratorios y de los principales puntos conflictivos durante la temporada 2020/21



También resultó revelador el hecho de que, en términos de contexto geográfico, la mayoría de los incidentes tuvieron lugar en torno a dos zonas, a saber, las zonas de intenso intercambio económico entre las comunidades, como el mercado común de Amiet, y las zonas que las comunidades perciben como intrínsecamente suyas y en las que temen la invasión por parte de otros. Así, el examen estratégico determinó que los puntos conflictivos se situaban a lo largo de un eje norte-sur en el centro de la zona de Abyei, más concretamente en el mercado común de Amiet y sus alrededores debido a su atractivo comercial, y en asentamientos como Kolom y Dungop, como se muestra en el mapa siguiente.

Figura II
Mapa de los principales puntos conflictivos hacia junio de 2021



Fuente: Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei.

Problemas relativos al estado de derecho

A falta de autoridades propias del estado de derecho (policía, fiscalía, tribunales o prisiones) en Abyei, la gestión del orden público está a cargo de los comités de protección de la comunidad de la zona, con la asistencia de la UNISFA, y la justicia se administra principalmente a través de mecanismos tradicionales. El monitoreo de los mecanismos tradicionales ha permitido detectar violaciones de los derechos de los acusados, en particular de las mujeres víctimas. La UNISFA apoya los mecanismos de justicia tradicionales, en particular el comité comunitario conjunto para la paz, un mecanismo de paz liderado por la comunidad que comprende representantes de las comunidades ngok dinka y misseriya y que desempeña funciones tanto legislativas como judiciales dirigidas a garantizar la coexistencia pacífica. El comité también resuelve quejas en relación con las controversias sobre tierras, el abigeato, la migración y otros factores que generan conflictos. El Comité Conjunto de Paz de Amiet —que es similar a los comités de protección comunitaria y hace un seguimiento de las actividades y las violaciones en la zona del mercado común de Amiet— y el tribunal tradicional de Abyei desempeñan funciones similares. En ausencia de instituciones conjuntas de orden público que funcionen y estén reconocidas, se pide a la UNISFA que se ocupe de asuntos relacionados con la labor policial, que van más allá de sus capacidades actuales. Además, las comunidades han expresado una gran preocupación por la administración de justicia y por la falta de rendición de cuentas por parte de los infractores de la ley. Los tres centros de detención gestionados por la comunidad en la ciudad de Abyei, el mercado común de Amiet y la ciudad de Agok funcionan en condiciones difíciles y con recursos mínimos.

Señales de los mecanismos conjuntos

Como se detalla en mi informe más reciente al Consejo de Seguridad acerca de la situación en Abyei (S/2021/383), de 15 de abril de 2021, el Mecanismo Político y de Seguridad Conjunto, que se reunió dos veces durante 2020, en Juba y Jartum, ha logrado limitados progresos en su funcionamiento. El Mecanismo adoptó varias decisiones importantes, como el despliegue de equipos conjuntos de observadores militares en toda la zona de Abyei y la introducción de índices de referencia relacionados con la frontera. En febrero de 2020, el Mecanismo acordó explorar las posibilidades de crear un equipo conjunto de investigación para hacer pesquisas acerca de los enfrentamientos intercomunitarios en Kolom los días 19 y 22 de enero de 2020, así como examinar y hacer suyo el memorando de entendimiento, presentado inicialmente en 2015, para la entrega de sospechosos de delitos graves de la misión al Gobierno pertinente. La aplicación de las decisiones incidirá positivamente en el mandato de la UNISFA y facilitará su reconfiguración en apoyo de las partes. Mientras tanto, no se han registrado avances en el establecimiento de la Administración conjunta de la Zona de Abyei, el consejo conjunto de Abyei y el Cuerpo de Policía de Abyei, acordados el 20 de junio de 2011. En su lugar, las partes han designado administradores principales individuales para la zona, que cubren efectivamente las partes respectivas del territorio; sin embargo, no hay ningún indicio de trabajo conjunto o coordinación entre ellos.

Efectos de los acontecimientos a nivel regional

Los acontecimientos a nivel regional han tenido efectos significativos en la UNISFA desde su creación, y la dinámica actual de la región es fundamental para su configuración y su futuro. Desde su creación, la UNISFA ha presentado peculiaridades, ya que cuenta con un único país que aporta contingentes, que a su vez es un país vecino, por lo que existe una mayor exposición a las relaciones trilaterales entre el Sudán, Sudán del Sur y Etiopía.

Cuando el Consejo de Seguridad pidió un examen estratégico en su resolución 2575 (2021) en mayo de 2021, el factor regional de referencia consistía en las relaciones positivas entre el Sudán y Sudán del Sur. Sin embargo, el actual enfrentamiento armado en Etiopía, la controversia entre el Sudán y Etiopía por el triángulo de Fashaqah y la controversia relativa a la Gran Presa del Renacimiento Etíope han incorporado una dimensión de incertidumbre a la operación, y el Sudán ha pedido públicamente la sustitución del contingente de Etiopía en la UNISFA.

Propuesta de reconfiguración de la Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei

En vista de los resultados del examen estratégico, me gustaría proponer al Consejo de Seguridad una reconfiguración de la UNISFA en tres ámbitos principales con un horizonte temporal concreto. En primer lugar, los acontecimientos políticos transformadores ocurridos desde 2019 en el Sudán y la transición política en Sudán del Sur, así como su firme compromiso de resolver las cuestiones pendientes a través del diálogo, han creado una apertura realista para los enfoques conjuntos y para una solución política.

Por lo tanto, ha cambiado el papel de la UNISFA como elemento disuasorio de la confrontación militar a nivel nacional. La operación debería estar orientada a fomentar las condiciones para la fase final de las negociaciones sobre el acuerdo político, y el papel de las entidades de las Naciones Unidas debería reexaminarse en consecuencia. En segundo lugar, las tendencias de la situación de seguridad y la

índole de las amenazas en Abyei hacen necesario que la UNISFA adopte una nueva postura, más ligera, con mayor capacidad de respuesta y consolidada en torno a los aspectos problemáticos en materia de seguridad. En tercer lugar, puede que los instrumentos de mantenimiento de la paz ya no resulten suficientes; la problemática de Abyei requiere que se preste mayor atención a la consolidación de la paz con vistas a facilitar un acercamiento entre las comunidades. Para ello, hace falta desplegar un esfuerzo importante para ampliar la intervención en materia de desarrollo.

Mientras tanto, el componente del Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras debería aprovechar sus logros y seguir apoyando a las partes para que aborden los problemas a lo largo de su frontera común. A medida que las partes vayan llegando a un acuerdo político, la UNISFA se iría retirando gradualmente mientras las funciones de seguridad son asumidas por mecanismos nacionales y locales.

Componente militar

Teniendo en cuenta las recomendaciones del estudio sobre las capacidades militares realizado en 2019, así como la evolución del entorno político y operacional de la misión, la UNISFA debe reconfigurarse a fin de mejorar su capacidad de cumplir las tareas encomendadas en una nueva realidad regional. Recomiendo las siguientes dos opciones de reconfiguración de la operación para que las considere el Consejo de Seguridad:

a) *Opción uno: reconfiguración con una dotación máxima ligeramente reducido y un despliegue similar.* Con arreglo a esta opción, la recomendación es que la dotación militar máxima se reduzca ligeramente de los 3.550 actuales a 3.250, incluidos 2.700 para la zona de Abyei y 550 para el Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras. La UNISFA mantendrá el despliegue actual en tres sectores, con tres unidades de infantería (570 efectivos cada una), pero se repatriarán los tanques y las unidades pesadas de artillería. Los elementos de apoyo a la fuerza, incluidos la unidad de helicópteros militares, la Dependencia de Ingeniería, el sistema de aeronaves no tripuladas a nivel de la fuerza y la capacidad de vehículos aéreos no tripulados dentro de las unidades de infantería se mejorarán a fin de proporcionar una fuerza más ligera, con mayor capacidad de respuesta y mejor informada, más capaz de adaptarse al terreno durante la estación húmeda. La intención es que el componente militar propuesto siga cumpliendo todas las tareas requeridas, de conformidad con el mandato de la misión. El número de efectivos dedicados a la ejecución del mandato será similar al actual, y los cambios no afectarán a la capacidad de la UNISFA de cumplir su mandato de proteger a los civiles. Una evaluación detallada de las capacidades de apoyo existentes puede detectar oportunidades para alcanzar soluciones más eficaces y eficientes, incluida la posible sustitución de las capacidades de las fuerzas existentes por capacidades civiles o contractuales para la prestación de apoyo logístico. La ventaja de esta opción es que no introduce cambios significativos en el despliegue y la postura de la fuerza actual, lo que simplifica su aplicación desde el punto de vista logístico y operacional, al tiempo que sustituye a la totalidad de la fuerza;

b) *Opción dos: reconfiguración de las capacidades y de la huella, con una dotación máxima reducida.* Con arreglo a esta opción, la recomendación es que la dotación militar máxima de la UNISFA se reduzca ligeramente, pasando de los 3.550 actuales a 2.900, incluidos 2.350 dentro de la zona de Abyei y 550 como parte del Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras. En esta opción, se propone una estructura diferente para la misión, una que deje una huella menor pero que al mismo tiempo mantenga capacidades mejoradas. El componente militar no dispondrá de tanques o unidades de artillería pesados, ni de una unidad logística

polivalente. Además, tendrá un batallón de infantería menos. La UNISFA incluirá dos batallones de infantería (750 efectivos cada uno) en lugar de los tres actuales, así como unidades de apoyo mejoradas, en particular la movilidad aérea y las capacidades de ingeniería. El despliegue de la unidad de sistema de aeronaves no tripuladas y de la capacidad de vehículos aéreos no tripulados dentro de las unidades de infantería brindará a la UNISFA las herramientas adecuadas para la recogida de información, que son un requisito previo para un concepto operacional eficaz basado en la movilidad y en la capacidad de respuesta basada en datos de inteligencia. El número de efectivos dedicados al cumplimiento del mandato será similar al actual, pero con menos efectivos para las funciones de apoyo, y las unidades de apoyo proporcionarán una estructura más desplegable y apoyada para cumplir las tareas encomendadas, incluido su mandato de protección de los civiles. Esta opción contribuirá a facilitar el mando y el control de la operación, pero requerirá una coordinación de alto nivel. El cambio de huella y la focalización en las zonas donde se producen incidentes darán lugar a una mejor cobertura y a unos vínculos más sólidos con el componente civil y el equipo de las Naciones Unidas en el país. Aunque esta opción prevé un número menor de efectivos en general, seguirá proporcionando una cantidad similar de efectivos para cumplir el mandato de protección de civiles cuando sea necesario y no afectará a la capacidad de la Fuerza para desplegar rápidamente efectivos en toda la región de Abyei. Por ese motivo, la unidad de helicópteros militares se repartirá entre las zonas de operaciones de las dos unidades principales de infantería. La ventaja de esta opción es que sirve para establecer las condiciones iniciales para la salida de la misión, a la vez que sirve de estímulo para que los dos países mejoren sus compromisos conjuntos o coordinados respecto a la seguridad y el bienestar de las comunidades locales de Abyei.

Aspectos comunes a ambas opciones

En ambas opciones se considera la posibilidad de sustituir los contingentes actuales, en vista de la dinámica política mencionada anteriormente en la presente carta, por una fuerza multinacional de las Naciones Unidas con unidades de apoyo mejoradas y un concepto revisado de las operaciones, lo que requiere una clara articulación de la declaración de necesidades de las unidades y de las necesidades del equipo de propiedad de los contingentes, complementada con capacidad civil adicional, en función de las circunstancias. Una fuerza multinacional de las Naciones Unidas más móvil, ágil y con mayor capacidad de respuesta depende también de la mejora de las funciones de mando y control, lo que requiere una mayor capacidad de comunicaciones dentro de las distintas unidades y ubicaciones de la fuerza y entre ellas.

Será preciso reducir el cuartel general de la Fuerza de forma proporcional. Se propone aumentar la capacidad de los helicópteros de dos a cuatro helicópteros militares para garantizar una alta movilidad durante las operaciones. En vista de la reducción de la huella de la misión, se recomienda mejorar sus capacidades de conciencia situacional. Se propone incluir un sistema de aeronaves no tripuladas de aproximadamente 100 efectivos para que dé información pertinente para la autoprotección de la Fuerza y mejore sus capacidades de protección de civiles. La célula de recopilación de información del cuartel general de la Fuerza ha de ajustarse en consecuencia.

Consecuencias en materia operacional

El despliegue ordenado de una fuerza multinacional de las Naciones Unidas requiere una planificación y una secuencia cuidadosas, así como la cooperación e implicación continuas de los países receptores y de los países que aportan contingentes. Las restricciones logísticas y operacionales impuestas por factores propios de la UNISFA, como la estación húmeda, las escasas y largas rutas de

suministro, la capacidad de transporte aéreo existente y las autorizaciones de acceso aéreo, repercutirán en los plazos de salida del personal uniformado, así como en su equipo. Se estima que la sustitución del personal podría comenzar en octubre de 2021 y durar entre 100 días y 6 meses. Además, se calcula que el despliegue de las unidades de reemplazo tomará entre 13 y 24 semanas, una vez que los países seleccionados que aportan contingentes hayan confirmado su disponibilidad y el equipo de propiedad de los contingentes aprobado esté listo para el despliegue. El despliegue completo del equipo de la fuerza de reemplazo dentro de un ciclo seco será particularmente difícil, sobre todo teniendo en cuenta la necesidad de mantener la continuidad de las operaciones a lo largo de la transición. En el caso de ciertas funciones de apoyo críticas, como las médicas y de ingeniería, que deben continuar durante todo el proceso de sustitución, será necesario tomar medidas para garantizar la continuidad de las capacidades básicas durante todo el proceso. Además, los requisitos de cuarentena derivados de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) también pueden repercutir en los plazos de repatriación y despliegue.

Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras

En ambas opciones, se propone que el Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras se mantenga al mismo nivel, y que se reduzca levemente su Unidad de Protección de la Fuerza, de 584 a 550 efectivos. El Mecanismo sigue teniendo su capacidad operativa inicial: dos de los cuatro sectores permanecen abiertos, con dos bases de operaciones cada uno. También se propone aumentar su capacidad de vehículos aéreos no tripulados, a fin de hacer posible la recogida de información a nivel de la unidad básica y de brindar una protección eficaz de la fuerza para la unidad y para los observadores militares.

Componente de policía

El desacuerdo de las partes sobre el número y la finalidad de la capacidad de la policía internacional con mandato del Consejo no ha permitido avanzar en esta cuestión. Hasta la fecha, no ha habido ningún aumento del componente de policía desde la resolución 2469 (2019) del Consejo de Seguridad. No se ha concedido la entrada a ninguna unidad de policía constituida de las tres previstas y el número de agentes de policía no pertenecientes a una unidad constituida sigue siendo de 48 en lugar de los 148 previstos en el mandato, con 5 miembros del personal del cuartel general en lugar de 12.

Componente civil

El aumento de las capacidades del componente civil de la misión contribuiría a cerrar la brecha entre las comunidades de Abyei y a mejorar la protección de las mujeres contra la violencia de género. Teniendo esto en cuenta, resulta prioritario ampliar la actual oficina de enlace con la comunidad, no solo por su labor a la vanguardia de las actividades de consolidación de la paz, sino también para ampliar el apoyo a las iniciativas en materia de medios de vida y resiliencia de la comunidad junto con otros actores de las Naciones Unidas.

En vista de la limitada capacidad de la UNISFA en materia de estado de derecho y servicios penitenciarios, recomendaría que las Naciones Unidas formularan una estrategia de apoyo al estado de derecho en estrecha consulta con los Gobiernos del Sudán y de Sudán del Sur, así como con las comunidades de Abyei. La misión debe explorar nuevos enfoques, en cooperación con las autoridades del Sudán y de Sudán del Sur, para llegar a un consenso sobre los procedimientos de investigación y enjuiciamiento de los delitos graves, en particular los que pueden llegar a desestabilizar la zona, como los enfrentamientos intercomunitarios en Kolom en

2020. Por último, la protección efectiva de los civiles hace necesaria una estrecha coordinación con los Gobiernos del Sudán y de Sudán del Sur y con las comunidades locales, a fin de encontrar formas efectivas de prevenir los ataques contra las comunidades locales de la zona, así como para apoyar los mecanismos a nivel nacional y local. En el ámbito de la misión, esos esfuerzos requerirán un enfoque integrado en todos los componentes temáticos, incluidos los asuntos civiles, la igualdad de género, los derechos humanos y el estado de derecho, mediante la creación de capacidades, la asistencia técnica y la supervisión en apoyo de las autoridades del país receptor.

Dado que las partes han acordado un marco de compromiso para la solución política de Abyei y están ultimando sus respectivos mecanismos, la comunidad internacional debe asumir una función de apoyo.

En consonancia con los principios de mi reforma de la gestión y los enfoques simplificados de prestación de apoyo operacional, la reconfiguración propuesta de la misión brinda la oportunidad de considerar acuerdos alternativos para la provisión de determinadas capacidades, como el apoyo médico, logístico, de ingeniería y aéreo y terrestre, que podrían ser proporcionados por contratistas comerciales de las Naciones Unidas o una combinación de capacidades militares y civiles. Para ello, es necesario realizar cuanto antes un análisis de costos y beneficios. Además, se recomienda la mejora de la capacidad médica de nivel 2 existente para satisfacer los requisitos de evacuación médica estándar de la Organización, así como la capacidad adicional de estructura que, con la flexibilidad de transportar tanto personal como carga, serviría como un auténtico multiplicador de la capacidad operacional de la UNISFA.

Las recomendaciones relativas a los componentes civiles requerirán revisiones de la actual estructura de personal civil, una financiación programática adecuada y ajustes en la dotación de personal de apoyo a la misión y en las necesidades de recursos operativos.

Ampliación del apoyo a las actividades relativas a los medios de vida y a las iniciativas en pro de la resiliencia

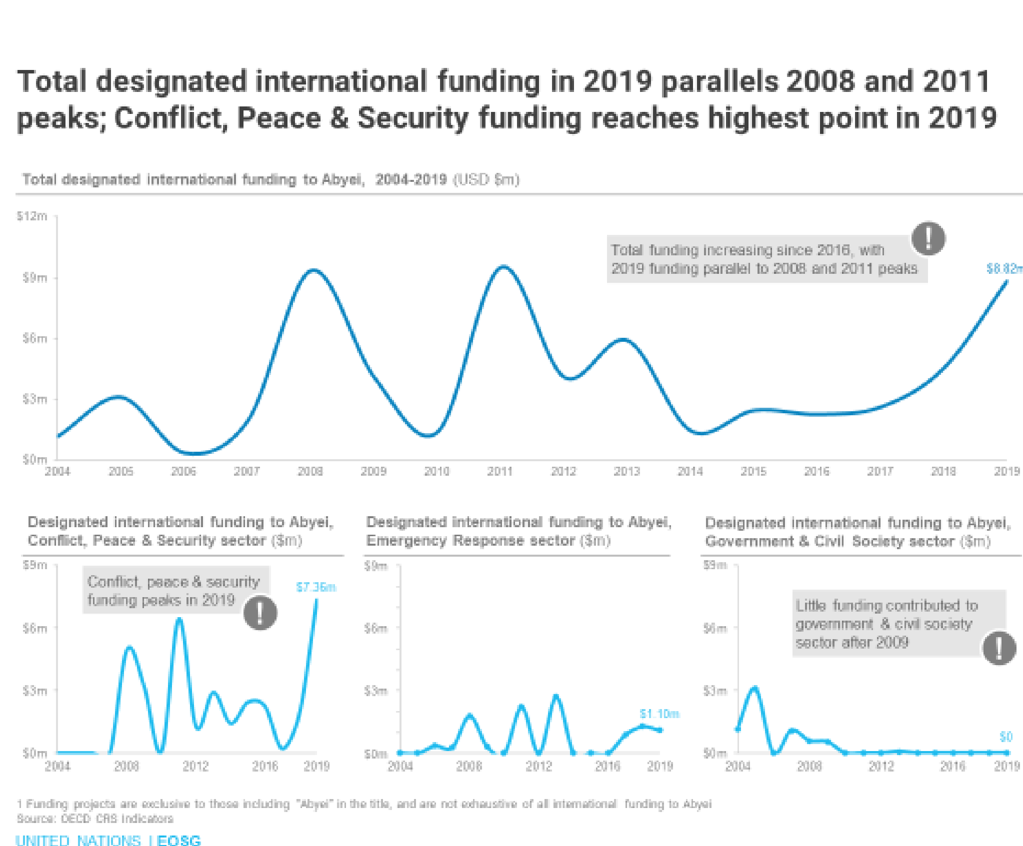
Para aliviar las tensiones a nivel comunitario y sentar las bases para una aplicación fluida de un futuro acuerdo político sobre Abyei, el equipo encargado del examen estratégico prevé la necesidad de aumentar la asistencia humanitaria y el apoyo a los medios de vida y la resiliencia a nivel comunitario, así como un papel más destacado para los equipos de las Naciones Unidas en el Sudán y en Sudán del Sur. El enfoque propuesto consiste en el trabajo conjunto de los equipos de las Naciones Unidas en el país en línea con el desarrollo sostenible y las necesidades de los ngok dinka y misseriya, la consolidación de la paz y la resolución de conflictos, y cuenta con la financiación programática de la UNISFA.

Las comunidades locales tienen necesidades similares pero expectativas diferentes y elevadas con respecto a la UNISFA y a los equipos de las Naciones Unidas en los países. Las necesidades humanitarias y de recuperación en Abyei persisten debido a que los servicios e infraestructuras básicas son muy limitados. La situación se ve agravada por la extrema pobreza, la alta prevalencia de la malnutrición y un panorama económico adverso. Los organismos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas prestan servicios fundamentales que, de otro modo, no estarían a disposición de la población de Abyei. Sin embargo, existe la percepción entre las comunidades de que las oportunidades de empleo no se reparten equitativamente. Además, al parecer existe oposición al trabajo de los organismos, fondos y programas en apoyo a la comunidad misseriya en la parte norte de la zona de Abyei, referente a actividades que trascienden la asistencia humanitaria.

Los organismos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas afrontan importantes retos en la zona, como una presencia limitada y con la mayoría de las operaciones centradas en proyectos de alcance reducido, problemas logísticos, e inquietudes y sensibilidades en materia de seguridad para cubrir toda la zona. Hay lagunas en las intervenciones de los programas en casi todos los sectores o grupos, sobre todo en los ámbitos del estado de derecho y la protección. Dados los diferentes puntos de vista de las partes interesadas, es preciso contar con una estrategia y tener claridad sobre la prestación de asistencia humanitaria y de recuperación basada en los principios y las necesidades en toda la zona, teniendo en cuenta las características del conflicto, así como abordar las sensibilidades políticas y los prejuicios percibidos en torno a la prestación de servicios.

Los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para el período comprendido entre 2004 y 2019 ponen de manifiesto la clara necesidad de una financiación específica para Abyei en apoyo de los servicios comunitarios y las actividades de subsistencia. De un total de 62,9 millones de dólares de financiación internacional destinados a Abyei durante ese período, el 55 % de los fondos se dedicaron al sector del conflicto, la paz y la seguridad; el 17 % al sector de la respuesta de emergencia; y el 10 % al sector gubernamental y de la sociedad civil (véase la figura III).

Figura III
Total de la financiación internacional designada para Abyei de 2004 a 2019, por sector y año



El camino a seguir

Recomiendo que, por medio de la dirección estratégica conjunta y la orientación de los Coordinadores Residentes en el Sudán y Sudán del Sur, se establezca un programa específico para promover las áreas de interés compartido para los ngok dinka y los misseriya, basado en prioridades conjuntas y que cuente con la financiación programática de la UNISFA. El marco de compromiso puede seguir el modelo de las funciones de enlace con los Estados, probadas con éxito en Darfur y en la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (2018-2020), en la que una misión de mantenimiento de la paz compartió con el equipo de las Naciones Unidas en el país los beneficios del trabajo conjunto, la movilidad y la seguridad en un entorno de misión no integrada.

Tengo la intención de solicitar que los dos equipos de las Naciones Unidas en el país elaboren, en consulta con las autoridades del país receptor, una propuesta basada en las necesidades y que tenga en cuenta el conflicto, de acuerdo con los siguientes principios:

a) Los coordinadores residentes en el Sudán y en Sudán del Sur dirigen conjuntamente el programa a través de mecanismos adecuados para garantizar la orientación estratégica, la ejecución, el seguimiento y la rendición de cuentas;

b) El programa debería proporcionar un apoyo programático equitativo a las mujeres, los niños y las personas vulnerables de toda la zona de Abyei;

c) Todos los organismos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas y sus asociados deberían participar en este enfoque y brindar un acceso sin obstáculos a las personas necesitadas;

d) El uso de los mecanismos existentes, incluida la Oficina de Enlace Comunitario y los comités de protección de la comunidad, como vehículos para ejecutar el programa;

e) El alcance del programa podría incluir la prestación inmediata de servicios y el apoyo a las áreas clave de la trashumancia, la gestión de las fronteras y los mecanismos de protección local para las mujeres, los niños y los grupos vulnerables. La propuesta deberá estar terminada a más tardar en marzo de 2022.

Definir una estrategia de salida

En respuesta a la solicitud del Consejo de Seguridad en su resolución 2575 (2021) de una estrategia de salida para la UNISFA que no se vea limitada por los acuerdos de 2011, el equipo encargado del examen no pudo proponer una etapa de estrategia de salida clara, pero identificó varios elementos emergentes que podrían contribuir a la formulación de dicha estrategia en el futuro. Considero que la transformación política en el Sudán y el firme compromiso de los Gobiernos del Sudán y de Sudán del Sur para resolver sus cuestiones pendientes sirven de base para definir una salida viable para la misión. Ello está en consonancia con la Declaración de Compromisos Compartidos sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, a saber, la primacía de la política en la solución de conflictos. Por lo tanto, recomiendo que se fije un horizonte temporal para una salida satisfactoria de la UNISFA.

Mientras las partes están en camino de alcanzar una decisión sobre el acuerdo político, ya están tomando forma varios elementos constitutivos importantes. El nombramiento del comité de alto nivel en Sudán del Sur y la formación prevista de un comité similar por parte del Sudán para participar en la cuestión de Abyei crearán el marco necesario para las negociaciones políticas. Además, la decisión del

Mecanismo Político y de Seguridad Conjunto de desplegar equipos conjuntos de observadores militares en toda la zona de Abyei es un hecho positivo. Su aplicación sentará las bases para el establecimiento de fuerzas de seguridad conjuntas para su despliegue en Abyei, que asumirán las funciones de seguridad que actualmente desempeña la UNISFA. El modus operandi del Mecanismo Conjunto de Verificación y Vigilancia de Fronteras, en el que las partes desempeñan un papel determinante a través de sus observadores nacionales, podría reproducirse como modelo de puesta en marcha para los equipos conjuntos de observadores militares y la fuerza conjunta de seguridad. También podría estudiarse un enfoque similar para la creación del servicio policial conjunto.

Proceso político liderado por las partes

El elemento constitutivo decisivo para la estrategia de salida es un acuerdo político relativo a la zona de Abyei, en el que el protagonismo del Sudán y de Sudán del Sur es crucial. La comunidad internacional está dispuesta a apoyar a las partes, que se preparan para dar ese paso. El papel de la Unión Africana sigue siendo fundamental en los debates y en la facilitación del proceso, aprovechando la contribución realizada hasta la fecha por el Grupo de Alto Nivel de la Unión Africana encargado de la Aplicación. Me complace observar la dinámica positiva entre el Sudán y Sudán del Sur y pido a las partes que encuentren una solución duradera en relación con el estatuto de Abyei.

Por último, como parte de la definición de una visión estratégica para la operación, recomiendo establecer, en estrecha coordinación con el Sudán y Sudán del Sur, un conjunto de índices de referencia —que incluyan requisitos específicos para la inclusión de las mujeres— construidos en torno a los mecanismos conjuntos que las partes pongan en marcha y a los pasos que deban dar hacia la solución de la cuestión de Abyei. El cumplimiento de esos índices de referencia constituiría un hito para la reducción gradual de la operación y establecería un horizonte temporal para una salida satisfactoria de la UNISFA, que podría comenzar en dos o tres años.

Le agradecería que tuviera a bien señalar la presente carta a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

(*Firmado*) António **Guterres**